Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2016

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2015

In uw brief van 9 juni 2015 verzoekt u mij een concretiseringslag te maken van de overall rapportage sociaal domein voordat ik deze mede namens de andere betrokken bewindspersonen in het voorjaar van 2016 naar uw Kamer zal sturen. U geeft in de bijlage bij uw brief een overzicht en nadere uitwerking van de aspecten waarover uw Kamer geïnformeerd wilt worden.
Ik zal in deze brief dieper ingaan op de opbouw van de overall rapportage zoals ik die in mijn brief van juli 2014 had aangekondigd (Kamerstuk 33 750 VII, nr. 67) en aan de hand van uw brief en bijlage duiden op welke wijze de door u genoemde aspecten worden meegenomen.

Aanleiding

Het inhoudelijke uitgangspunt van het kabinet bij de decentralisaties, is dat de zelfredzaamheid van de burger maximaal dient te worden gefaciliteerd en gestimuleerd (Kamerstuk 33 400 VII, nr. 59). Ook ziet het kabinet dat maatwerk nodig is bij de ondersteuning van burgers en onnodige bureaucratie vermeden kan worden door het anders, dichter bij de burger, organiseren van dienstverlening.
De individuele ondersteuningsbehoefte van de burger moet centraal staan in een integraal plan. In de decentralisatiebrief staat dan ook dat gemeenten de aangewezen bestuurslaag zijn om dit te realiseren; zij kunnen voorzien in de noodzakelijke integraliteit en maatwerk én kunnen beter inspelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger.
De decentralisaties vormen een grote bestuurlijke, organisatorische en financiële (verander)opgave voor gemeenten. Zoals ik u in mijn brief van 2 april jl. heb gemeld (Kamerstuk 34 000 VII, nr.41), zijn na een intensieve voorbereiding en grote inspanningen van velen de decentralisaties per 1 januari 2015 een feit geworden. Tegelijkertijd is geconstateerd dat verschillende transitievraagstukken inclusief het overgangsrecht dit jaar

kst-34300-VII-14
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

nog veel aandacht zullen vragen en daar tijd voor moet worden ingeruimd. Met de transitie is het startsein gegeven om de beoogde vernieuwing, transformatie, daadwerkelijk te kunnen realiseren. Binnen deze context komt de eerste editie van de overall rapportage sociaal domein tot stand, die een eerste beeld zal geven van het overgangsjaar 2015. Een beeld dat, met de volgende jaarlijkse rapportages, steeds completer zal worden.

Hoofdlijn en uitgangspunten van de overall rapportage

Omdat het Rijk na de decentralisaties verantwoordelijk blijft voor de werking van het systeem, heeft het Rijk met de VNG en gemeenten afspraken gemaakt over een monitoring van de bereikte resultaten in relatie tot de uitgaven in het sociaal domein, door te meten, te benchmarken en te vergelijken. Om de overall rapportage tot stand te brengen, hebben het Rijk en VNG een aantal uitgangspunten afgesproken.[1] Eén van de belangrijkste punten betreft de enkelvoudige uitvraag en meervoudig gebruik van informatie en het toewerken naar één gegevensverzamelpunt. In mijn brief van 15 september 2015 (Kamerstuk 34 300 VII, nr. 4) heb ik u nader geïnformeerd over de uitwerking van dit uitgangspunt. Door het inrichten van één gegevensverzamelpunt bij het CBS kunnen data eenvoudig aan elkaar worden gekoppeld, door meerdere partijen worden gebruikt en hoeft er slechts één keer te worden uitgevraagd. Een voorbeeld van de werking van dit uitgangspunt is de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) die door de VNG is ontwikkeld en die input biedt voor de overall rapportage van het Rijk. Op 17 september 2015 is de eerste versie van de GMSD over het eerste kwartaal 2015 gepubliceerd op www.waarstaatjegemeente.nl.

Opbouw overall rapportage

Om het door u gevraagde beeld van doelbereiking te verkrijgen en een zo breed mogelijk beeld te geven, waarbij niet alleen naar output, maar bijvoorbeeld ook naar outcome en kwalitatieve informatie wordt gekeken, is de overall rapportage opgebouwd vanuit verschillende invalshoeken. Allereerst biedt de rapportage inzicht in het gebruik van sociaal domein voorzieningen en kwetsbare groepen door de uitkomsten van de monitoring gerelateerd aan de drie decentralisatiewetten bij elkaar te brengen. Daaraan worden vervolgens de inzichten in bestuurlijke aspecten van de decentralisaties in het sociaal domein toegevoegd evenals een kwalitatief casusonderzoek en de zogenaamde «sociaal domein index». In de sociaal domein index staat centraal wat de effecten van de decentralisaties zijn voor (kwetsbare) burgers.

De overall rapportage geeft met behulp van deze invalshoeken een eerste beeld van de stand van zaken in het gedecentraliseerde sociaal domein in 2015, een bijzonder jaar waarin het sociaal domein bij gemeenten nog volop in beweging is en de omslag van transitie naar transformatie is gestart.

---

[1] Gezamenlijke aanpak, scheiding van monitoring en toezicht, enkelvoudige uitvraag en meervoudig gebruik van informatie, slank en slim, inzicht in de effecten van kwetsbare groepen, inzet op een ontwikkelingsmodel

De overall rapportage sociaal domein

Inzicht in het gebruik van sociaal domein voorzieningen en kwetsbare groepen

In uw brief vraagt u naar inzicht in doelbereiking van de decentralisaties. Om het beeld van doelbereiking te verkrijgen, is onder meer inzicht nodig in de ontwikkelingen van voorzieningengebruik en kwetsbare groepen. In opdracht van BZK zal het Sociaal en Cultureel Planbureau daarom in het eerste onderdeel van de overall rapportage ingaan op de stand van zaken van deze twee onderwerpen. Dit wordt gedaan op basis van bestaande statistieken en informatie afkomstig van sectorale monitors, de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) en de Stapelingsmonitor. Voor dit onderdeel wordt dus geen nieuwe uitvraag gedaan, maar wordt gebruik gemaakt van bestaande beschikbare informatie. U kunt denken aan de volgende vragen:

1) In welke mate maken kwetsbare groepen gebruik van voorzieningen in het sociale domein?
2) Wat is de relaties tussen de verschillende voorzieningen?
3) Welke regionale verschillen treden er op in gebruik en overlap?

Met behulp van deze inzichten wordt een context geschetst voor de sociaal domein index (outcome meting) die verderop in deze brief wordt uitgewerkt.

Bestuurlijke aspecten van de overall rapportage

In het bestuurlijk deel van de overall rapportage zal ingegaan worden op de impact die de decentralisaties hebben op gemeenten. U noemt het in uw brief uitvoeringskracht. Dit onderwerp zal aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve informatie in beeld worden gebracht door middel van de eerder toegezegde vijf thema's (Kamerstuk 33 750 VII, nr. 67):

- Inzicht van gemeenten in de maatschappelijke problematiek
- Inzicht in de financiële positie van gemeenten
- Sturing en controle door het gemeentebestuur
- Uitvoering door de ambtelijke organisatie
- Samenwerking in het sociaal domein

Over de vijf thema's van het bestuurlijk deel wordt zoveel mogelijk in samenhang gerapporteerd. De nadruk in de beschrijving in het bestuurlijk deel ligt op de vraag «*of* het gebeurt» en niet zozeer «*hoe* het gebeurt». Gemeenten zijn immers vrij om naar eigen inzicht de uitvoering van de drie decentralisaties vorm te geven. Dit eerste jaar is een beschrijving van bovenstaande thema's van meerwaarde, mede omdat waar nodig een context geschetst kan worden aan de hand van deze thema's waarbinnen de gemeenten de decentralisaties hebben opgepakt. Naar verwachting zal de komende jaren de behoefte met name zijn gericht op het meten van inhoudelijke resultaten.

De uitwerking van de thema's vindt plaats in afstemming met VNG en gemeenten. Uw vragen of het kabinet de juiste randvoorwaarden voor de stelselherziening schept, waarbij u specifiek ingaat op de aspecten uitvoeringskracht, samenwerking, gegevensuitwisseling, interbestuurlijk toezicht en privacy, worden in de uitwerking meegenomen, evenals uw vragen over budgetten en financiële risico's.

U vraagt of de decentralisaties de doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit van het beleid vergroten. U vraagt specifiek naar de omvang, indexatie en verdeling van de macrobudgetten. Ook hierbij geldt het uitgangspunt dat zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van bestaande informatie. Er zal een overall beeld worden gegeven van de gemeentelijke

middelen, lasten en de vraag of de decentralisaties onderdeel zijn gaan uitmaken van het gemeentelijke risicomanagement.

Voor het beeld van de gemeentelijke lasten zal gebruik worden gemaakt van Iv3-gegevens[2]. De baten en lasten voor het sociaal domein worden in beeld gebracht volgens de systematiek die wordt gebruikt bij het periodiek onderhoud gemeentefonds. Dit betekent dat er een analyse wordt gemaakt op clusterniveau waarbij wordt bekeken of de gemeentelijke lasten blijven aansluiten bij de verdeling van het gemeentefonds. De Iv3-gegevens op basis van de jaarrekeningen van gemeenten komen na 15 juli 2016 beschikbaar en zijn daarmee te laat voor deze eerste overall rapportage. Met het CBS zijn voorlopige afspraken gemaakt dat waar mogelijk gegevens uit het vierde kwartaal 2015 gebruikt kunnen worden, zodat een jaarcijfer zo dicht mogelijk benaderd wordt.

U vraagt naar overheveling en ontschotting. In 2018 zullen de budgetten ten behoeve van het sociaal domein, die thans nog in een integratie-uitkering binnen het gemeentefonds zijn ondergebracht, worden overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeentefonds, tenzij verdeeltechnische redenen dat beletten. Overigens zijn de middelen die het Rijk als integratie-uitkering verstrekt aan gemeenten algemeen van karakter en vrij besteedbaar.

Ten aanzien van het interbestuurlijk toezicht heb ik gemeld in mijn brief van juli 2014 (Kamerstuk 33 750 VII, nr. 67) dat monitoring en toezicht gescheiden zijn. Dat uitgangspunt onderschrijf ik nog steeds. Bezien wordt op welke wijze in de overall rapportage een eerste beeld gevormd kan worden over de werking van het interbestuurlijk toezicht, zonder daarbij een oordeel te vellen over het functioneren van individuele gemeenten of instellingen.

Sociaal Domein Index

Om uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van leven van (kwetsbare) burgers, in relatie tot de doelstellingen van de drie decentralisaties, is de zogeheten «Sociaal Domein Index» (SDI) onderdeel van de overall rapportage. De index die in opdracht van BZK ontwikkeld wordt door het Sociaal en Cultureel Planbureau geeft aan hoe burgers er voor staan in het sociaal domein. Hiertoe worden ongeveer 5000 burgers ondervraagd. De volgende groepen worden daarbij onderscheiden:
1. Personen met alleen participatie voorzieningen;
2. Personen met alleen jeugdzorgvoorzieningen;
3. Personen met alleen Wmo 2015 thuis voorzieningen;
4. Personen in een huishouden met een combinatie van voorzieningen op het gebied van participatie, jeugdzorg of Wmo 2015 thuis;
5. Personen die geen gebruik maken van een sociale domeinvoorziening (controlegroep).

Uit elk van deze groepen worden 960 tot 1000 personen ondervraagd.

De centrale vraag «hoe het met burgers met een voorziening gaat», hoe hun kwaliteit van leven is, wordt uitgewerkt langs de lijnen van de doelstellingen van de verschillende wetten. De centrale begrippen zijn:
– (Zelf)redzaamheid
– Eenzaamheid
– Participatie
– Kwetsbaarheid.

[2] Informatie voor derden (Iv3) is een rapportage waarin medeoverheden financiële informatie verstrekken aan derden. Iv3 bevat gegevens uit de begroting, de kwartaalrealisaties en de jaarrekening.

Er wordt een objectieve en subjectieve kwaliteit van leven onderscheiden. Van de groepen wordt in beeld gebracht met welke problemen zij kampen en hoe zij dat hebben opgelost. Daarnaast wordt de feitelijke leefsituatie van mensen in beeld gebracht. Aan de hand hiervan kan een uitspraak gedaan worden over de objectieve kwaliteit van leven van de doelgroep kwetsbare burgers. De mate waarin kwetsbare mensen er in slagen hun problemen en beperkingen te verminderen, al dan niet ondersteund door de overheid(svoorzieningen), zal een positieve bijdrage hebben voor hun kwaliteit van leven. Daarnaast zal ook de subjectieve kwaliteit in beeld worden gebracht: hoe tevreden zijn mensen met onderdelen van hun leven. Met behulp van het eerder aangehaalde inzicht in kwetsbare groepen waarmee in- en uitstroom van het voorzieningengebruik in kaart wordt gebracht in het eerste deel van de overall rapportage, wordt een context geschetst voor de ontwikkelingen van de sociaal domein index.

Kwalitatief onderzoek

Het doel van dit kwalitatieve onderdeel dat het Sociaal en Cultureel Planbureau in opdracht van BZK uitvoert, is om een eerste indruk te krijgen van de wijze waarop gemeenten de uitvoering van de drie decentralisatiewetten vormgeven en hoe cliënten, zorgaanbieders en professionals dit ervaren. Het is vooral bedoeld om inzicht te geven in de onderliggende mechanismen en processen bij de uitwerking van het beleid in de praktijk. Met behulp van interviews en enkele kwalitatieve casusonderzoeken bij een drietal gemeenten wordt in beeld gebracht in welke mate de uitgangspunten van het Rijk bij de decentralisaties (zelfredzaamheid / eigen kracht en integraliteit / samenhang) terug te vinden zijn in ervaringen van cliënten en lokale professionals.

Inzicht in de uitwerking van het beleid in de praktijk kunt u uiteraard ook, naast deze overall rapportage, verkrijgen door werkbezoeken aan gemeenten. Een aantal gemeenten en de VNG verkennen op dit moment de mogelijkheden om u hierin voor het verschijnen van de overall rapportage te faciliteren.

Met behulp van het inzicht in het gebruik van sociaal domein voorzieningen, de sociaal domein index en het kwalitatief casusonderzoek wordt een eerste beeld geschetst van het door u gevraagde inzicht in het behalen van de kabinetsdoelen zoals participatie, redzaamheid en integraliteit. Integraliteit zal ook meegenomen worden in de eerder genoemde uitwerking van de thema's van het bestuurlijke deel van de overall rapportage. De arbeidsparticipatie in het kader van de Participatiewet wordt door de bewindspersoon van SZW in kaart gebracht in de ervaringsonderzoeken. U vindt de rode draad daarvan terug in de samenvattende sectorale monitoring in het eerste deel van de overall rapportage.
In zowel de vragenlijst bij de sociaal domein index als in het kwalitatief casusonderzoek zijn vragen opgenomen over regeldruk bij burgers. Regeldruk bij bedrijven waarvoor de bewindspersoon van EZ verantwoordelijk is, wordt in de ervaringsonderzoeken van SZW meegenomen.

Doordat de sociaal domein index en het kwalitatief casusonderzoek uitgaan van kwetsbare groepen die gebruik maken van voorzieningen in het sociaal domein, zullen geen expliciet onderdeel van de overall rapportage zijn de mate waarin mensen de hulp krijgen die zij nodig hebben, maar die zich nu nog niet in het sociaal domein bevinden en de mate waarin preventief gewerkt wordt door gemeenten. Onderzocht wordt of dit in één van de volgende rapportages wel meegenomen kan worden.

Tot slot

Ondermeer aan de hand van uw vragen over doelbereiking, randvoorwaarden en doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit, geeft de overall rapportage een eerste beeld van de stand van zaken in het gedecentraliseerde sociaal domein in 2015. Dat beeld wordt gebruikt om de werking van het systeem te kunnen duiden en niet om een oordeel te kunnen vellen over het functioneren van individuele gemeenten of instellingen. Gemeenten zijn immers eerstverantwoordelijk voor het realiseren van de decentralisatiedoelstellingen en hebben hun eigen wijzen van verantwoording en behoefte aan monitoringinformatie. Het Rijk sluit zoveel mogelijk aan op die informatie waarbij de overall rapportage wel beperkt wordt tot die informatie die nodig is vanuit de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk. Ook de TSD wees op dit punt in haar derde rapportage.

De eerste overall rapportage geeft een beeld over het eerste jaar na de decentralisaties: een jaar waarin het sociaal domein en de monitoring daarvan nog volop in beweging zijn. Met behulp van deze eerste overall rapportage en de daarop volgende jaarlijkse rapportages, zal een steeds completer beeld geschetst kunnen worden van de ontwikkelingen in het gedecentraliseerde sociaal domein vanuit de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk